

на правах рукописи

Аксенов Артемий Баширович

**О ГРАЖДАНСТВЕ В СВЯЗИ
С ПРАВОПРЕЕМСТВОМ ГОСУДАРСТВ**

Специальность 12.00.10-Международное право. Европейское
право.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор
Курдюков Геннадий
Иринархович

Официальные оппоненты: заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук,
профессор
Тиунов Олег Иванович

кандидат юридических наук,
доцент
Мезяев Александр Борисович

Ведущая организация: **Московская государственная
юридическая Академия**

Защита состоится «17» ноября 2005 г. в 12 час. на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина, по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «17» октября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент

Каюмова А.Р.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Гражданство в связи с правопреемством государств является злободневной проблемой современности. Недавние случаи правопреемства (распад СССР и СФРЮ, разделение Чехословакии, объединение ГДР и ФРГ, двух Йеменов, отделение Эритреи от Эфиопии) и связанные с ними сложные процессы изменения правового статуса населения этих государств, особенно на территории бывших СССР и Югославии, продемонстрировали особую актуальность вопросов гражданства в связи с правопреемством государств.

Следует отметить, что рассматриваемые вопросы имеют большее отношение к сфере гражданства, чем правопреемства государств. В отличие от объектов правопреемства (международных договоров, международных долгов, собственности, архивов), связь между лицом и государством, которая входит в понятие гражданства, априорно исключает идею какой-либо передачи.

Тема гражданства в связи с правопреемством государств тесно связана с внутригосударственным, международным публичным и частным правом, поскольку затрагивает отношения и между государствами, и между государством и индивидом. Все вопросы гражданства регулируются государствами в соответствии с принципом государственного суверенитета по их усмотрению. Но это не означает, что государства могут произвольно устанавливать порядок приобретения и утраты гражданства, не считаясь с общепризнанными принципами международного права и международными обычаями. Что касается всего комплекса вопросов гражданства, связанных с правопреемством государств, то его вообще невозможно эффективно решить исключительно в рамках внутригосударственного законодательства. Суверенное государство имеет право решать, какие лица должны рассматриваться как его граждане, но этот принцип применим только при условии соблюдения договорных обязательств. Поэтому, хотя гражданство в основном регулируется внутренним правом, компетенция государств в этой области может осуществляться только в пределах, установленных международным правом, а в конкретном контексте правопреемства государств международное право должно играть еще более важную роль, поскольку правопреемство может повлечь за собой изменение гражданства в более широком масштабе.

С развитием принципов и норм в области прав человека, особенно после Второй мировой войны, существенно изменилось значение традиционного подхода, основанного на приоритете интересов государства над интересами отдельных лиц. В этой связи решение вопросов, касающихся гражданства в контексте правопреемства государств, настоятельно требует учитывать интересы как государств, так и лиц, затрагиваемых правопреемством, причем круг таких лиц не должен быть ограничен только жителями территории, затрагиваемой правопреемством.

Наличие у лица гражданства является предпосылкой обладания полным объемом прав и свобод, закрепленных во внутреннем законодательстве государства, поэтому правопреемство государств, затрагивая гражданство лиц, проживающих на вовлеченной в правопреемство территории, напрямую затрагивает их права и интересы. Вопрос о последствиях правопреемства государств для гражданства порождает ряд проблем, главным образом из-за того, что трудно отделить чисто юридические вопросы от политического и социального контекста. Кроме того, каждый случай правопреемства имеет собственные «болевы» точки и порождает особые проблемы для тех, кого он затрагивает в наибольшей степени. Можно сказать, что в этом вопросе часто сталкиваются противоречивые интересы и права государств, групп и отдельных лиц. Известно, что некоторые государства открыто проводят дискриминационную политику в отношении определенных лиц, устанавливая различные категории «граждан», что, по сути, равносильно лишению их всей полноты гражданских и политических прав. Так, после распада СССР гражданство Латвии получили в основном лица, которые были ее гражданами или постоянно проживали там до 1940 г., и их прямые потомки, по этой причине значительная часть русскоязычного населения Латвии не имеет ее гражданства. Аналогичным образом Эстония признала большое количество русскоязычных, постоянно проживающих в Эстонии, «негражданами».

Проявляя большую озабоченность проблемами гражданства, возникающими в связи с правопреемством государств, и исходя из принципа, что институт гражданства по существу регулируется внутренним правом в пределах, установленных международным правом, ряд международных органов обратился к разработке вопросов гражданства в связи с правопреемством государств. Так, Совет Европы 14 мая 1997 г. принял Европейскую конвенцию о гражданстве, содержащую, в частности, положения, касающиеся приобретения и

утраты гражданства в случаях правопреемства государств. Другой орган Совета Европы – Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) приняла в сентябре 1996 г. Декларацию о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц (Венецианскую декларацию). Большой интерес к проблеме безгражданства в результате правопреемства проявляется со стороны Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). КМП разработала и в июле 1999 г. на своей 51-й сессии приняла проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств».

С учетом того, что процесс разработки внутреннего законодательства о гражданстве является первоочередной задачей государства, затрагиваемого правопреемством, а также того факта, что многие государства, участвующие в правопреемстве в 90-е гг. XX в., в том числе и Россия, до сих пор не разрешили весь комплекс вопросов, связанных с гражданством, международно-правовой опыт и документы КМП, изученные диссертантом, свидетельствующие о разработке международных норм в сфере гражданства в связи с правопреемством, могут быть активно использованы государствами, затрагиваемыми правопреемством. Это позволит государствам усовершенствовать действующее внутреннее законодательство о гражданстве в контексте правопреемства, преодолеть коллизии с законодательствами о гражданстве других государств-предшественников или государств-преемников, избежать противоречий с нормами международного права, а также способствовать совершенствованию общепризнанных норм международного права в исследуемой области.

Все вышесказанное позволяет говорить об **актуальности** темы диссертации.

Основные цели и задачи исследования. Целью настоящей диссертационной работы является комплексное исследование международно-правовой проблемы регулирования гражданства в связи с правопреемством государств, представляющей несомненный научный и практический интерес.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи:

- исследование сущности правовой категории гражданства, а также соотношения и взаимодействия внутреннего и международного права в регулировании вопросов гражданства;
- обзор и анализ источников международно-правового регулирования в области гражданства в контексте правопреемства государств;

- выявление и исследование отдельных аспектов гражданства (проблемы безгражданства и двойного гражданства) в связи с правопреемством государств;
- анализ проектов статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», принятых КМП ООН;
- исследование нормативно-правовой базы о гражданстве Российской Федерации и стран СНГ в контексте правопреемства государств.

Объектом диссертационного исследования являются международно-правовые аспекты гражданства.

Предметом диссертационного исследования является международно-правовой процесс регулирования гражданства в связи с правопреемством государств, а также возникающие между затрагиваемыми правопреемством государствами правоотношения в связи с решением вопросов гражданства населения.

Методологической основой диссертационного исследования является общенаучный системный подход к рассмотрению поставленных задач с использованием формально-юридического, сравнительно-правового, системно-структурного, теоретико-прогностического, исторического и иных методов познания.

Теоретическую основу исследования составили работы известных российских ученых: М.М.Авакова, С.А.Авакьяна, Д.И.Бараташвили, К.А.Бекашева, Г.В.Игнатенко, В.А.Карташкина, С.С.Кишкина, А.И.Ковлера, Ю.М.Колосова, О.Е.Кутафина, И.И.Лукашука, С.А.Малинина, О.И.Тиунова, Б.Н.Топорнина, Н.А.Ушакова, Д.И.Фельдмана, С.В.Черниченко и др.

Диссертантом были изучены и общие вопросы гражданства, исследования специалистов по истории и теории государства и права, конституционного права, международного права (И.П.Блищенко, Ю.Р.Боярс, А.Я.Капустина, В.И.Кузнецова, Е.Г.Моисеева, Е.С.Смирновой, М.Л.Энтина и др.).

Среди зарубежных авторов – специалистов в области международного права, работы которых были использованы при написании настоящей диссертации, следует отметить Э.М.Борчарда, Я.Броунли, П.Вейса, Ф.Джессепа, Г.Кельзена, М.Кёсслера, О'Коннелла, Х.Лаутерпахта, Л.Оппенгейма, Х.В. ван Пангёйса, Дж.Хэкворта и др.

В основу диссертации также положен большой нормативный материал, включающий в себя как международные акты, так и внутренние законы ряда государств.

Степень научной разработанности темы. В настоящее время в отечественной науке международного права отсутствует отдельное монографическое исследование, посвященное проблеме гражданства в связи с правопреемством государств. Монография проф. М.М.Авакова 1983 года «Правопреемство освободившихся государств», являясь комплексным анализом природы и характерных черт правопреемства освободившихся государств в отношении международных договоров, границ, территории, собственности, архивов и долгов, затрагивает также и вопросы гражданства в связи с правопреемством освободившихся государств. Указанная работа содержит богатый теоретический материал по сущности и теории правопреемства, в ней представлен глубокий анализ концепций правопреемства как отечественных, так и зарубежных ученых в области международного права. Будучи одним из самых серьезных в отечественной науке исследований комплекса проблем, связанных с правопреемством, монография, написанная свыше 20 лет назад, в силу этого при рассмотрении вопросов гражданства в связи с правопреемством государств ограничена опытом деколонизации.

Следует сказать и о монографии Е.С.Смирновой «Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта»¹, являющейся, по сути, первым в отечественной литературе по международному праву исследованием проблем гражданства стран СНГ и Балтии. В монографии проведен анализ договорно-правовой практики стран СНГ по вопросам гражданства и дана оценка конвенционных актов Совета Европы в сфере гражданства.

В силу своей актуальности в последнее время тема гражданства вообще, а также те или иные ее аспекты, в том числе и международно-правовые, находятся в центре внимания отечественных исследователей. Многочисленны работы, посвященные исследованию различных проблем, связанных с вопросами гражданства: так, были защищены диссертации Анез Джалалом («Институт гражданства в международном праве на примере арабских стран» – М., 2000), Беловым А.В. («Международно-правовые аспекты двойного гражданства» – СПб., 2002), Бурчаковой М.А. («Российское гражданство: состояние и перспективы правового регулирования» –

¹ Смирнова Е.С. Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского права. – М.: Московская государственная юридическая академия. 1999.

М., 2001), Зинченко Н.Н. («Международно-правовое регулирование внешней миграции» – М., 2001), Каграмановым С.В. («Институт гражданства в федеративном российском государстве» – Ростов-на-Дону, 2003), Ли Сонг Дже («Вопросы гражданства в международном праве» – М., 2003), Нехай Э.А. («Становление и развитие института гражданства: конституционный аспект (на примере России и стран ближнего зарубежья)» – М., 1998), Новиковой Н.С. («Статус беженца в государствах Европейского Союза: международные и внутригосударственные правовые аспекты» – СПб., 2002), Подшиваловым В.Е. («Международно-правовые проблемы предупреждения и пресечения незаконной миграции» – СПб., 2004).

Однако тема гражданства в связи с правопреемством государств еще не получила достаточного освещения в российской науке международного права, и к моменту подготовки данной диссертации не опубликовано ни одного научного исследования российских ученых по данной проблематике. Кроме того, такой важный международно-правовой документ, как проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», разработанные КМП ООН, был принят недавно и еще не стал объектом изучения специалистов в области международного права.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в предпринятой попытке определить степень современного международно-правового регулирования гражданства в связи с правопреемством государств. В диссертации впервые осуществлено комплексное исследование опыта правопреемства в сфере гражданства, включая опыт 90-х гг. XX века. Критериям новизны также отвечает то, что автором проведен анализ проектов статей КМП ООН «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», дана характеристика российского законодательства о гражданстве в контексте правопреемства и в свете международного права.

Проведенные исследования позволили сформулировать **следующие положения, выводы и рекомендации, которые выносятся на защиту:**

1. При правопреемстве государств одним из важнейших вопросов является влияние изменения суверенитета на гражданство жителей государства. Гражданство не является «вопросом правопреемства» в том смысле, в каком им являются международные договоры, собственность, долги государства. Гражданство регулируется внутренним законодательством государства, однако ряд вопросов, связанных с ним, решается на основе международного права,

путем заключения конвенций и договоров. В конкретном же контексте правопреемства государств международное право должно играть еще более важную роль. Хотя международное право не может вносить коррективы в национальное законодательство о гражданстве, однако, в принципе, государства в области гражданства подчинены двум видам ограничений: разграничением компетенции между государствами и обязательствами в отношении защиты прав человека.

2. Внутригосударственные законы о гражданстве должны признаваться другими государствами лишь в том случае, если они согласуются с общепризнанными международными конвенциями, международным обычаем и принципами права, касающимися гражданства. Методы регулирования государствами вопросов гражданства нельзя считать находящимися исключительно в рамках их собственной юрисдикции; полномочия, которыми обладают государства в этой области, сегодня ограничены их обязательствами обеспечить всестороннюю защиту прав человека. Международно-правовая практика в отношении гражданства позволяет говорить о существовании некоторых специальных норм и принципов, касающихся гражданства, которые лежат в основе разработки международно-правовых документов в этой области.

3. В настоящее время общие международно-правовые нормы и правила о гражданстве в связи с правопреемством еще не выработаны. Последствия изменения суверенитета для гражданства лиц, затрагиваемых правопреемством, представляет собой одну из наиболее сложных проблем, и этот вопрос в большей степени, чем любой другой в сфере правовых норм о правопреемстве государств, срочно требует кодификации и прогрессивного развития международного права.

Международное право может предусматривать презумпции, применимые к конкретной ситуации, которые будут способствовать ее урегулированию законодательством государства-преемника или соглашениями между государствами-преемниками. В некоторых случаях международное право должно налагать на государство-преемника обязательство предоставлять гражданство.

4. Для обозначения категорий лиц, имеющих право на гражданство затрагиваемого государства, следует использовать такие критерии, как обычное место жительства, надлежащая правовая связь с административно-территориальными образованиями государства-предшественника или рождение на территории, которая является частью затрагиваемого государства. Однако при отсутствии названного типа связей между лицом и государством должны учитываться такие

дополнительные критерии, как происхождение от гражданина затрагиваемого государства или проживание когда-либо на территории, являющейся частью затрагиваемого государства. Место рождения или правовая связь с административно-территориальным образованием государства-предшественника приобретают значение для определения гражданства затрагиваемых лиц, если их обычное место жительства находилось за пределами территории государства-преемника, в частности, когда они утрачивают гражданство государства-предшественника вследствие исчезновения последнего.

5. Правопреемство государств не должно влечь за собой негативные последствия для статуса лиц, обычно проживающих на какой-либо территории. Если правопреемство государств привело к перемещению значительной части населения, государство, затрагиваемое правопреемством, должно принять все необходимые меры к тому, чтобы позволить обычно проживающим лицам вернуться на свое обычное место жительства на его территории, которое они были вынуждены покинуть вследствие указанных событий.

Способ приобретения лицом гражданства государства-предшественника не может касаться объема права на гражданство. В этой связи не имеет значения, приобрели ли они гражданство государства-предшественника по рождению в силу «права почвы» или «права крови», либо путем натурализации, либо в результате предыдущего правопреемства государств.

6. Необходимы международно-правовые конвенционные нормы, предусматривающие определенные требования в отношении процедур, касающихся гражданства в связи с правопреемством: разумный период времени для рассмотрения заявлений по вопросам гражданства, изложение причин при принятии по ним решений в письменном виде и разумные сборы. Важно, чтобы требование о мотивировании любых отрицательных решений в отношении гражданства рассматривалось в качестве одной из предпосылок пересмотра в рамках действенной административной или судебной процедуры. Предоставление гражданства в принципе нельзя осуществлять за плату, поскольку в связи с правопреемством государств оно происходит в широких масштабах, и этот процесс не аналогичен натурализации.

7. Уважение воли затрагиваемого лица является фактором, который по мере развития норм в области прав человека приобретает первостепенное значение, однако оно не означает, что каждый случай приобретения гражданства при правопреемстве должен иметь договорную основу. Право оптации должно играть определенную роль,

в частности, в решении проблем предоставления гражданства затрагиваемым лицам, попадающим в зону перекрывающих друг друга юрисдикций затрагиваемых государств.

8. Для целенаправленного изучения отрицательных последствий, которые правопреемство может иметь для гражданства затрагиваемых лиц, необходим обмен информацией, проведение консультаций и переговоров между затрагиваемыми государствами. В рамках СНГ необходимо создание единого организующего центра, в компетенцию которого входили бы регулирование вопросов гражданства стран Содружества, накопление и рациональное использование информационного материала, связанного с проблемами гражданства и смежными вопросами.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что основные положения и выводы, сформулированные в настоящей диссертации, могут быть использованы при международно-правовом и внутригосударственном регулировании вопросов гражданства в связи с правопреемством государств. Содержащиеся в настоящей диссертации положения могут найти применение в научно-исследовательской и учебно-педагогической деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены на заседании кафедры конституционного и международного права юридического факультета Казанского государственного университета. Материалы диссертационного исследования использовались в научных публикациях диссертанта, а также были представлены на Межвузовской научно-практической конференции «Правовые проблемы миграции в современном мире», проведенной в г. Москве Российским университетом дружбы народов 10 апреля 2003 года, и научно-практической конференции «Наука–2003» аспирантов и студентов, проведенной в Казанском государственном университете 24 апреля 2003 года.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, подразделенных на десять параграфов, заключения, списка нормативно-правовых актов, других официальных документов и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования; определены его цели и задачи, степень исследованности темы; определены объект и предмет, а также методологическая и теоретическая основы исследования; отмечена научная новизна и практическая значимость результатов исследования; сформулированы основные положения, которые выносятся на защиту; дана информация о результатах апробации и структуре диссертации.

Глава первая «Гражданство и международное право», включающая два параграфа, посвящена исследованию понятия гражданства и роли международного права в регулировании вопросов гражданства.

В *первом параграфе* раскрывается сущность гражданства как правовой категории, проанализирована взаимосвязь дефиниций «гражданство» и «подданство», а также различные подходы к определению гражданства, встречающиеся в отечественной и зарубежной правовой литературе.

Автор придерживается определения гражданства, законодательно закрепленного в ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 года,² по смыслу которого гражданство – это устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. В гражданстве как устойчивом правоотношении взаимными правами и обязанностями обладают как гражданин, так и государство, которое обязано защищать и охранять права и законные интересы своих граждан на собственной территории и за ее пределами.

Изучение работ отечественных и зарубежных ученых, посвященных теме гражданства, позволило диссертанту сделать вывод, что гражданство как юридическая категория обладает еще двумя аспектами: гражданство как субъективное право и гражданство как правовой институт. Гражданство как субъективное право включает в себя ряд правомочий, наиболее характерные из которых: право гражданина проживать на территории государства, свободно покидать и возвращаться на территорию своего государства, обладать всем комплексом прав, свобод и обязанностей, предусмотренных законодательством государства, замещать любые государственные должности, пользоваться защитой прав и законных интересов со стороны государства как на его территории, так и вне ее. Во многих важнейших международно-правовых документах гражданство

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст.2031.

употребляется в значении субъективного права (например, ст.15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., принцип 3 Декларации прав ребенка 1959 г., ч. 3 ст.24 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.).

Гражданство как правовой институт представляет собой комплекс правовых норм, регулирующих специфическую группу общественных отношений по поводу правовой связи лица и государства в виде гражданства.

Во *втором параграфе* дана оценка роли международного права в регулировании вопросов гражданства, проанализированы положения многосторонних региональных конвенций по вопросам гражданства, рассмотрены существующие в международной практике способы приобретения и утраты гражданства, исследован вопрос о применении общепризнанных принципов международного права при регулировании гражданства, а также о значении обычных норм, касающихся гражданства, сформулированы специальные принципы в отношении гражданства.

Гражданство – один из важнейших институтов конституционного права государств, поэтому вопросы гражданства относятся преимущественно к области внутригосударственного права. Вместе с тем в современный период повышается влияние международного права на регулирование вопросов гражданства: например, такие вопросы, как правовое положение лиц без гражданства или с двойным (множественным) гражданством решаются на основе международного права, путем заключения конвенций и договоров. Особое значение международно-правовое регулирование приобретает при решении вопросов гражданства, связанных с правопреемством государств, т.к. изменение государственных границ, социальные революции, возникновение новых государств в результате национально-освободительной борьбы и другие подобные события в значительной мере затрагивают вопросы гражданства населения. В этих условиях международное право играет важную роль, т.к. неограниченные законодательные полномочия отдельных государств в сфере гражданства могут иметь негативные последствия не только для затрагиваемых лиц и регионов, но и для всего международного сообщества.

По вопросам гражданства заключено сравнительно мало универсальных международных договоров. Государства в основном регламентируют вопросы гражданства на основе региональных соглашений. Отдельные вопросы (например, устранение двойного

гражданства) включаются в договоры о территориальных изменениях, о защите национальных меньшинств, о правовой помощи и правоспособности граждан договаривающихся государств, о воинской обязанности и двойном налогообложении.

Заключение международных договоров является действенным средством преодолеть всевозможные коллизии законов о гражданстве и урегулировать все возникающие при этом спорные моменты. Участники договора, касающегося гражданства, приобретают в отношении друг друга обусловленные договором права и обязанности. Затронутые в договоре вопросы становятся по своему характеру международными, и в случае действительности договора на него распространяется принцип *pacta sunt servanda*.

Наиболее активное развитие института гражданства на международном уровне наблюдалось в последние десятилетия XX в.: это договоры и регионального характера, и двусторонние договоры. В международном праве по вопросам гражданства складываются определенные унифицированные подходы. Примером дальнейшего развития кодификационного процесса в этой области является разработка Европейской конвенции о гражданстве 1997 г.

С учетом проведенного исследования автором сделан вывод, что регулирование гражданства – вопрос внутренний, однако в случае заключения между государствами договора в этой области оно перестает быть исключительно внутренним делом соответствующего государства и приобретает международный характер в той мере, в какой этого хотят договаривающиеся стороны.

Анализ международно-правовой практики позволяет автору диссертации говорить о существовании специальных норм и принципов, касающихся гражданства. Это – право ребенка на гражданство, принцип единства семьи, запрещение при решении вопросов гражданства дискриминации по любому основанию, запрещение произвольного лишения гражданства, принцип предотвращения безгражданства, принцип эффективного гражданства, основанный на понятии подлинной связи лица с государством, уважение воли лиц, приобретающих гражданство в результате правопреемства государств. Поэтому особое значение приобретает необходимость соответствия законодательства о гражданстве международным договорам, обычаям и общепризнанным принципам права в отношении гражданства.

При рассмотрении способов приобретения гражданства, используемых различными государствами, диссертант особое

внимание обращает на то, что решающую роль при предоставлении гражданства играет наличие фактической связи лица с государством. Принципы «право крови» и «право почвы», на основе которых осуществляется филиация (приобретение гражданства в силу рождения) достаточно полно выражают это требование.

В отношении натурализации (в российском законодательстве – прием в гражданство) автор не согласен с мнением, что существует два вида натурализации: «индивидуальная по заявлениям и натурализация в силу правопреемства государств».³ Диссертант считает, что этот подход к понятию «натурализация» неточен, т.к. предоставление гражданства в связи с правопреемством государств не является собственно натурализацией, поскольку происходит на основании международного договора или специального законодательства и относится, таким образом, к исключительному порядку приобретения гражданства. Примечательно, что КМП в проектах статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» предоставление гражданства в связи с правопреемством государств обозначает термином «attribution of nationality» («предоставление гражданства»), тогда как для обозначения акта наделения государством своим гражданством отдельного лица используется термин «granting» («пожалование, разрешение гражданства»). Тем самым подчеркивается, что приобретение гражданства в силу правопреемства государств отличается от процесса приобретения гражданства в силу натурализации. Кроме того, важнейшим признаком их отличия является то, что государство не имеет такой же свободы действий в отношении случаев предоставления гражданства в силу правопреемства государств, каковой оно обладает в случаях натурализации.

Международное право не может корректировать недостатки в национальных законодательных актах какого-либо государства, даже если они приводят к безгражданству. Но это не означает, что другим государствам отведена пассивная роль. Ст.1 Гаагской конвенции по некоторым вопросам, относящимся к коллизиям законов о гражданстве, 1930 г. предусматривает, что законы о гражданстве любого государства «будут признаны другими государствами в той мере, в какой они совместимы с международными конвенциями, международным обычаем и общепризнанными принципами права в

³ См.: Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. – М., 1986. С.11.

области гражданства».⁴ На практике имелись случаи, когда государства не признавали законодательство другого государства, содержащего положения о лишении своего гражданства некоторых категорий лиц. Такой, например, была позиция союзников в отношении нацистского закона о гражданстве, лишившего гражданства немецких евреев.

Ставя вопрос о применении рассмотренных в этом параграфе международно-правовых документов (Гаагской конвенции по некоторым вопросам, относящимся к коллизиям законов о гражданстве, 1930 г., Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г., Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г., Конвенции о сокращении случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случае множественного гражданства 1963 г., заключенной в рамках Совета Европы, Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. и др.) для случаев правопреемства государств, диссертант приходит к выводу, что они являются полезным руководством для заинтересованных государств, предлагая им решения, на которых могут основываться национальные законодательства. Кроме того, эти конвенции могут, если среди их участников присутствуют государства-предшественники, формально связать государства-преемников в силу норм международного права, применимых к правопреемству государств в области договоров. Таким образом, эти документы могут усилить общие ограничения, которые нормы международного обычного права налагают на дискреционные полномочия государства-преемника в области гражданства.

Вторая глава, в которой исследуется регламентирование вопросов гражданства государствами, затронутыми правопреемством, состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен правовым проблемам определения правопреемства государств и юридическим фактам, порождающим правопреемство. Анализ этих вопросов необходим для понимания гражданства в связи с правопреемством государств.

Существующие в литературе по международному праву определения правопреемства довольно разнообразны, что объясняется сложностью проблемы правопреемства в международном праве как таковой. Впервые общепризнанное понятие правопреемства дали

⁴ Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. Международная организация по миграции. – М., 1994. С. 28 – 29.

Венская конвенция о правепреемстве государств в отношении договоров 1978 года и Венская конвенция о правепреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г.

Определяя правопреемство как смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории, КМП поясняет, что формула «в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории» удачнее других выражений, таких как «в суверенитете над территорией» или «в обладании правоспособностью заключать договоры применительно к какой-либо территории», поскольку именно эта формула обычно используется в практике государств и в большей степени подходит для нейтрального применения к какому-либо конкретному случаю независимо от того или иного статуса данной территории.⁵

Однако в этой связи проф. О.И.Тиунов верно указал, что в данном определении ощутим пробел, поскольку правопреемство связано не только с международными отношениями, но и с внутренним правопорядком. Само выражение «несение ответственности за международные отношения какой-либо территории» весьма неопределенно и не выражает существа государства-правопреемника как суверенного субъекта, обладающего территорией, неотъемлемой от него. Территория является характеризующим признаком государства. Публичная власть государства как осуществляемая на всей его территории определяет и осуществляет его международные отношения. Территория в принципе сама по себе каких-либо международных отношений не осуществляет.⁶

Диссертант придерживается определения правопреемства государств как перехода с учетом основных принципов международного права и норм о правопреемстве определенных прав и обязательств от одного государства – субъекта международного права к другому.

Различение ситуаций, порождающих правопреемство, имеет существенное значение, так как в каждом таком конкретном случае юридические последствия различны. Таким образом, в зависимости от события (юридического факта) возникают различные типы, или категории правопреемства, что и лежит в основе дифференциации

⁵ Док. ООН A/Conf.80/4. 1 марта 1977. С.20.

⁶ См.: Международное право / Отв.ред. проф. Г.В.Игнатенко и проф. О.И.Тиунов. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА·М), 2002. С.61.

категорий правопреемства в Венских конвенциях о правопреемстве 1978 и 1983 гг. – возникновение нового независимого государства, объединение государств, отделение государства, разделение государства и передача территории от одного государства другому.

В рамках темы правопреемства государств и его последствий для гражданства следует придерживаться типологии, лежащей в основе названных Венских конвенций. Что касается объединения и разделения государств, то необходимо еще различать «отделение части или частей территории государства» и «распад государства». Продолжение или прекращение международной правосубъектности государства-предшественника в случае отделения или распада государств имеет прямые последствия для гражданства лиц, затрагиваемых правопреемством. В случаях объединения государств есть различие между ситуацией, когда государство объединяется с другим, вследствие чего только оно исчезает в качестве субъекта международного права, и ситуацией, когда оба государства-предшественника объединяются для создания нового субъекта международного права и оба исчезают в качестве суверенных государств.

Во *втором параграфе* исследуются способы предоставления гражданства в случае правопреемства государств, в историко-правовом аспекте рассмотрены особенности регламентирования гражданства некоторых государств, затронутых правопреемством.

Вопрос о гражданстве в связи с правопреемством государств и практикой государств, и учеными в области международного права решается по-разному. Диссертант, проанализировав этот вопрос, приходит к выводу, что для определения основной группы граждан государства-преемника чаще всего используется критерий обычного места жительства: новое гражданство в связи с правопреемством государств предоставляется в первую очередь лицам, постоянно проживающим на территории, которая переходит от одного государства к другому. Предоставление гражданства при территориальных изменениях, как правило, сопровождается утратой прежнего гражданства. При разделении государства вопрос о гражданстве решается по существу таким же образом. На лиц, обычно проживающих на территории, затрагиваемой правопреемством государств, не являющихся гражданами государства-предшественника и в то же время являющихся гражданами третьих государств, гражданство государства-преемника не распространяется. Для лиц без гражданства, проживающих на такой территории, предоставление

гражданства государства-преемника допустимо и даже желательно с точки зрения современного международного права. Обычно условия и порядок предоставления апатридам гражданства в связи с правопреемством государств определяются заинтересованными государствами. В современных условиях вопрос о гражданстве лиц, проживающих на территории, переходящей от одного государства к другому в порядке правопреемства, решается в большинстве случаев в договорном порядке либо путем принятия специального законодательства.

Диссертант подчеркивает, что автоматическое изменение гражданства в случаях правопреемства государств (трансферт) противоречит основным принципам международного права, поэтому в современных условиях он связан с правом оптации – предоставляемым международным договором добровольным выбором отдельным лицом собственного гражданства при территориальных изменениях: сохранение прежнего гражданства либо приобретение гражданства того государства, к которому переходит территория.

Правовой основой оптации является не только международный договор, но, как правило, и соответствующий внутренний правовой акт сторон, в котором могут быть трансформированы договорные нормы. Подобным образом оптация применялась в практике освободившихся государств Азии и Африки. Что касается европейских государств, то практика закрепления во внутригосударственных актах правил оптации применяется теми из них, в которых договорные нормы обычно автоматически не инкорпорируются во внутреннее право.

Исследуя недавнюю практику правопреемства государств, диссертант отмечает, что при предоставлении гражданства, помимо применения критерия обычного места жительства, некоторые государства-преемники (в частности, государства-преемники Югославии и Чехословакии) использовали в качестве основного критерия, независимо от обычного места жительства лиц, критерий «гражданства республик, являвшихся субъектами федерации». В силу указанного критерия некоторые граждане государства-предшественника, обычно проживающие на территории конкретного государства-преемника, не получили его гражданства. В тех же случаях, когда таким лицам была предложена возможность приобрести гражданство государства их места жительства, почти все они воспользовались таким предложением. Когда такие возможности были серьезно ограничены, возникли значительные трудности.

В результате исследования автор пришел к выводу, что, несмотря на достаточную разработанность вопросов гражданства и многочисленную практику государств, нет унифицированного подхода к решению вопросов гражданства в связи с правопреемством государств.

Третий параграф исследует вопрос международно-правового и внутригосударственного регулирования проблем безгражданства и двойного гражданства в контексте правопреемства государств, которые могут возникнуть вследствие коллизий законов о гражданстве различных государств.

Современное международное право нацелено на решение вопросов безгражданства в двух основных направлениях: регулирование правового положения апатридов (Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1951 г.) и регулирование сокращения безгражданства (Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г.). Исследуя эти международно-правовые документы, автор диссертации делает вывод, что хотя по существу мало положений этих конвенций напрямую касается вопросов гражданства в контексте правопреемства государств, тем не менее, они важны как ориентир для государств, участвующих в правопреемстве, в поиске решения проблем безгражданства, возникающих в результате территориальных изменений.

В большинстве новых государств, возникших после распада СССР, гражданство предоставлялось всем его бывшим гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующей республики на момент вступления в силу закона о гражданстве или принятия декларации о государственном суверенитете. Примечательно, что данный подход был признан позитивным на специальной рабочей встрече в Женеве в августе 1994 г, посвященной международному праву и законам о гражданстве в бывшем СССР.

Автор особое внимание уделяет тому, что подобный подход нашел применение не во всех государствах на территории бывшего СССР. Речь идет о ситуации в Латвии и Эстонии. Наличие там категории «неграждан» является нарушением международно-правовых норм многих конвенций – Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г., Конвенции о правах ребенка 1989 г. и др. Во время миссии Верховного Комиссара ОБСЕ в Эстонию эти нарушения были замечены и правительству даны рекомендации приложить все усилия по сокращению числа лиц без гражданства. В этих целях было предложено предоставлять гражданство детям, родившимся в Эстонии,

чьи родители являются лицами без гражданства; упростить языковые требования для лиц неэстонского происхождения, подавших ходатайство о получении эстонского гражданства.

По мнению автора диссертации, неверной является позиция, согласно которой вышеназванные лица, не являющиеся гражданами государств Балтии, не относятся к категории лиц без гражданства.⁷ Диссертант считает, что в полном соответствии с действующим внутренним законодательством и международно-правовой доктриной эти лица считаются апатридами в традиционном смысле этого слова. Например, различия в правовом статусе граждан и лиц без гражданства в Латвии очень значительны: только граждане имеют право на занятие государственных должностей, владение землей, покупку квартир в домах, находящихся в собственности государства, льготы по оплате жилья и коммунальных услуг и др.

Тем не менее, представляется, что в связи со вступлением государств Балтии в Евросоюз и необходимостью европейской интеграции ситуация с гражданством в Латвии и Эстонии улучшится, хотя официальная позиция властей пока неизменна. Существование единого европейского пространства с едиными правами для граждан стран Евросоюза настоятельно требует решения проблемы «неграждан», и либерализация процесса предоставления гражданства этой категории лиц неизбежна.

Представляется, что решение проблемы безгражданства, возникающего вследствие правопреемства государств, заключается в принятии соответствующим государством законодательства, целью которого является обеспечение того, чтобы никто из имеющих надлежащую связь с государством, не исключался из круга лиц, которым такое государство предоставляет свое гражданство. Диссертант считает, что определять связь, которая должна существовать между затрагиваемыми лицами и конкретным затрагиваемым государством, следует с помощью термина «надлежащая связь», введенным КМП, которое она рекомендует толковать в более широком смысле, нежели понятие «фактическая связь». Причиной такого терминологического выбора является исключительная важность предотвращения безгражданства, что в данном конкретном случае заменяет требование о действительном гражданстве.

⁷ См., напр.: Корсик К.А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. – М., 1999. С. 25.

По мнению диссертанта, для определения категорий лиц, имеющих право на гражданство затрагиваемого государства в контексте правопреемства, в первую очередь следует использовать такие критерии, как обычное место жительства, соответствующая правовая связь с административно-территориальными образованиями государства-предшественника или рождение на территории, которая является частью затрагиваемого государства. При отсутствии же названного типа связей между затрагиваемым лицом и затрагиваемым государством должны учитываться дополнительные критерии, такие, например, как происхождение от лица, являющегося гражданином затрагиваемого государства, или проживание когда-либо на территории, которая является частью затрагиваемого государства.

Предотвращение безгражданства проявляется и в регламентации условий утраты гражданства. Как показывает международная практика, еще одним из способов является расширение круга лиц, имеющих право приобретать гражданство государств, участвующих в правопреемстве, путем предоставления права оптации тем, кто в ином случае становился бы лицом без гражданства. Эффективной мерой является заключение соответствующими государствами соглашения об исключении случаев безгражданства.

В международном праве возникли разные подходы к решению проблемы безгражданства в связи с правопреемством государств. Так, в соответствии с п.2 ст.10 Конвенции о сокращении безгражданства 1961г. в том случае, если какое-либо лицо становится лицом без гражданства в результате передачи территории и при отсутствии соответствующих договорных положений, государство-преемник предоставляет свое гражданство такому лицу. Однако Венецианская декларация о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц 1996 г. решает проблему предотвращения безгражданства иным образом: ст.12 предусматривает, что «государство-предшественник не лишает гражданства тех своих граждан, которые оказались не в состоянии приобрести гражданство государства-преемника».⁸

В случае правопреемства государств также может возникнуть проблема двойного гражданства либо по причине сохранения лицом гражданства государства-предшественника и одновременного приобретения гражданства государства-преемника, либо при

⁸ См.: Council of Europe document CDL – NAT (96) 7 rev.

приобретении гражданства разных государств-преемников. В целях предотвращения двойного гражданства государства часто в своем законодательстве предусматривают автоматическую утрату прежнего гражданства при приобретении нового и оптицию.

Международных договоров, полностью или частично посвященных устранению двойного гражданства, довольно много. Особую область в международно-правовых способах устранения двойного гражданства составляют положения об оптиции, которые включаются в договоры о территориальных изменениях, правопреемстве государств, защите национальных меньшинств и предотвращении двойного гражданства.

Автор диссертации, исследуя вопрос о двойном гражданстве в контексте правопреемства государств, рассматривает его на примере Российской Федерации. Ст.62 Конституции РФ устанавливает, что гражданин России может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. До принятия Конституции РФ в 1993 г. вопрос о двойном гражданстве регулировался Законом «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. На основании договоров, прежде всего, с государствами – бывшими республиками СССР, лицо могло получить гражданство Российской Федерации и гражданство этого нового государства, т.е. статус двойного гражданства.

Однако на тот период только Туркменистан и Таджикистан подписали подобные соглашения с РФ. (Летом 2003 г. туркменская сторона заговорила о расторжении этого соглашения, предписав живущим там российским гражданам в экстренном порядке либо отказаться от российского гражданства, либо выехать на место жительства в Россию. Ситуация разрешилась тем, что по договоренности президентов обоих государств была создана специальная комиссия по вопросам гражданства. Предпринятые властями Туркменистана действия были неправомерны, поскольку российская сторона не ратифицировала Протокол о прекращении действия Соглашения о двойном гражданстве).

В остальных бывших союзных республиках в составе СССР двойное гражданство не признавалось и юридически запрещалось. Лица, постоянно проживающие на территории государства-преемника, получили право оптиции, т.е. возможность в течение определенного срока определиться, остаются ли они в гражданстве данного государства. По истечении этого срока лица, не сделавшие соответствующих заявлений, стали считаться гражданами этого

государства. Следует отметить, что эти нормы вполне соответствуют международно-правовым нормам о приобретении гражданства затрагиваемыми лицами в результате правопреемства государств. Лица, которые одновременно приобрели российское гражданство, считались в этом государстве иностранными гражданами, а те, кто не приобрел российское гражданство, но отказался от гражданства данного государства – лицами без гражданства.

Закрепление двойного гражданства в Конституции РФ стало, по мнению многих, скорее вопросом внешней политики Российской Федерации, т.к. за ее пределами оказалось около 25 миллионов русскоязычных (точнее говоря, лиц, относящихся к титульным нациям РФ). Тем не менее, как справедливо указывает Е.Г.Моисеев, двойное гражданство сопряжено с такими проблемами, как сохранение лояльности к одному государству, осуществление политических прав, конкуренция двух гражданств, возникновение негативных последствий для самих бипатридов.⁹ Кроме того, это сопряжено со случаями неконтролируемого возникновения двойного гражданства *de facto*, когда второе гражданство приобретается при отсутствии или в нарушение соответствующего международного договора по двойному гражданству с конкретным государством, а также внутригосударственного законодательства.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. по отношению к двойному гражданству более сдержан. Его формулировка близка к тексту конституционной нормы о двойном гражданстве, и очевидно, что законодатель не намерен расширять практику двойного гражданства, поскольку в законе не говорится о том, что Российская Федерация разрешает приобретать его. Законодатель только констатирует наличие у лица двойного гражданства (возникшего, возможно, в силу коллизии законодательств разных государств-преемников) и допускает решение вопроса о двойном гражданстве на основании международного договора РФ или федерального закона. Однако лицо, обладающее двойным или множественным гражданством, не приобретает в России особого статуса: находясь на территории Российской Федерации, такое лицо, будучи гражданином РФ, имеет не только права, но и обязан выполнять определенные законодательством обязанности.

⁹ См.: Моисеев Е.Г. Десятилетие Содружества: Международно-правовые аспекты. – М.: Книга и бизнес: Российская газета, 2001. С. 172.

По верному замечанию О.Е.Кутафина, в современных условиях заключение международных нормативных актов, направленных на признание и упорядочение приобретения двойного гражданства, является более демократичным и прогрессивным, нежели направление усилий на искоренение бипатризма.¹⁰ Диссертант соглашается с тем, что такие подходы к двойному гражданству, как признание, допущение и запрещение, следует дополнить комбинированным подходом, при котором государство одновременно использует различные сочетания названных подходов, что и применяется в правовых нормах о гражданстве Российской Федерации.

Глава третья – «Комиссия международного права ООН о гражданстве в связи с правопреемством государств» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* дается краткий анализ деятельности КМП ООН по кодификации вопросов гражданства.

Потребность международно-правового регулирования проблем гражданства, возникающих вследствие коллизий внутренних законодательств, порождающих безгражданство или двойное гражданство, обусловила включение Комиссией международного права ООН на 1-й сессии в 1949 г. в свою долгосрочную работу 14 вопросов для кодификации, в число которых входило гражданство.

В 1993 году на своей 45-й сессии КМП постановила включить в свою повестку дня тему «Правопреемство государств и его последствия для гражданства физических лиц и государственной принадлежности юридических лиц», что было одобрено Генеральной Ассамблеей ООН в резолюциях 48/31, 49/51.

В диссертации рассматривается история разработки Комиссией указанной темы и проектов статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», исследуется дискуссия по разным аспектам среди членов КМП, замечания которых были учтены Рабочей группой: по вопросам о признании права на гражданство, о принципе реальной (фактической) связи лица и государства, о критериях этой связи, о праве на оптацию, об объеме регулирования вопросов гражданства международным правом, о типологии правопреемства, а также по вопросу об окончательной форме результатов работы КМП.

¹⁰ Кутафин О.Е. Без гражданства нет государства.// Российская Федерация сегодня. 2001. № 12. С. 63.

Диссертант отмечает, что проекты статей состоят из преамбулы и двух частей: положения части I носят общий характер и применяются ко всем видам правопреемства государств, (КМП называет их конкретными категориями правопреемства), а часть II содержит конкретные положения о предоставлении и утрате гражданства, а также о праве оптации. Положения части II сгруппированы по четырем разделам, в каждом из которых рассматривается конкретный вид правопреемства государств: передача части территории, объединение государств, распад государства и отделение части территории. КМП не включила в часть II отдельный раздел «Новые независимые государства», считая, что один из вышеуказанных четырех разделов будет применяться в будущем, *mutatis mutandis*, к любому случаю деколонизации.

Второй параграф исследует принципы и нормы регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством государств, положенные в основу проектов статей КМП «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», провозглашенные в их преамбуле и составляющие содержание части I.

Основными принципами регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством, установленными КМП, являются: право каждого человека на гражданство; предотвращение безгражданства; уважение воли лиц, затрагиваемых правопреемством государств, в отношении решения вопросов их гражданства; принцип единства семьи; недопущение дискриминации по любому признаку при сохранении или приобретении гражданства; запрещение произвольных решений по вопросам гражданства.

Диссертантом проанализированы общие нормы, которые КМП предусматривает при регулировании вопросов гражданства в связи с правопреемством государств, касающиеся статуса обычно проживающих лиц, обязательств государства-преемника по предоставлению своего гражданства и его полномочий в этом вопросе, проблемы детей затрагиваемых лиц, родившихся после момента правопреемства государств, проблемы несовпадения по времени момента правопреемства государств и момента принятия законодательства или заключения договора между затрагиваемыми государствами по вопросу о гражданстве затрагиваемых лиц после правопреемства и др.

В *третьем параграфе* анализируются положения части II проектов статей, где конкретизируются общие положения части I в применении к различным видам правопреемства государств.

Исследованы нормы о приобретении и утрате гражданства, а также о праве оптации, в случаях передачи части территории, объединения государств, распада государства и отделения части или частей территории.

Исследование истории вопроса и анализ проектов статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», принятых КМП на ее 51-й сессии (3 мая – 23 июля 1999 г.), позволил автору диссертации сделать вывод, что эта тема тесно связана с уже рассмотренными КМП ранее темами гражданства, включая безгражданство, и вопроса о правопреемстве государств. Однако вопросы характеризуются, с одной стороны, более широким охватом проблем, т.к. включают в себя все проблемы, возникающие в связи с изменением гражданства в результате правопреемства государств, и не ограничены только проблемой безгражданства. С другой стороны, сфера рассмотрения ограничена изменениями гражданства, происшедшими только вследствие правопреемства государств, поэтому оставлены без внимания такие, например, проблемы, как гражданство ребенка, рожденного в третьем государстве от лиц, затрагиваемых правопреемством.

Генеральной Ассамблее ООН дана, по постановлению КМП, рекомендация принять проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» в форме декларации. Этот документ предлагает заинтересованным государствам решения, на которых могут основываться *mutatis mutandis* национальные законодатели при регулировании гражданства в связи с правопреемством государств. Без сомнения, это важный этап кодификации и прогрессивного развития норм международного права, касающихся гражданства в связи с правопреемством государств.

Давая оценку деятельности КМП в указанной сфере, диссертант отмечает, что она носит в высокой степени гуманистический характер, т.к. продиктована заботой о недопущении безгражданства и дискриминации при решении вопросов гражданства в отношении всех лиц, затрагиваемых правопреемством государств. Она чрезвычайно важна и потому, что способствует выработке положений международных договоров, регулирующих вопросы гражданства в связи с правопреемством. Насущная задача теперь состоит в том, чтобы добиваться всеобщего признания новых норм и убедить государства в важности их соблюдения, а также в том, чтобы способствовать инкорпорированию новых норм во внутреннее законодательство государств, затрагиваемых правопреемством.

Следует отметить, что рассмотрение Комиссией вопросов гражданства в связи с правопреемством государств характеризуется всесторонним изучением заявленной темы, однако его нельзя считать всеобъемлющим, поскольку, как показывает практика и дискуссия самих членов КМП, далеко не все вопросы нашли отражение в проектах статей. Тем не менее, представляется, что результатом указанной деятельности КМП станет новый взгляд на международно-правовые нормы в сфере гражданства в связи с правопреемством государств и стремление обеспечить полное их соблюдение и развитие.

Глава четвертая рассматривает правовое регулирование вопросов гражданства в связи с правопреемством государств в Российской Федерации и состоит из двух параграфов.

Автором диссертации затронут вопрос о специфике решения проблемы правопреемства в результате распада СССР и сущности концепции «Россия – государство-продолжатель СССР», «бывшие союзные республики – государства-правопреемники», означающей, что Российская Федерация является основным, генеральным правопреемником Советского Союза.

В главе дается правовая оценка российской нормативно-правовой базы о гражданстве с 1991 г. в контексте правопреемства государств и определяется ее соответствие нормам и принципам международного права.

В *первом параграфе* анализируются правовые нормы о гражданстве РФ на момент правопреемства, содержащиеся в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. (в ред. ФЗ от 17 июня 1993 г.), ряде договоров и соглашений, заключенных Россией с государствами СНГ по вопросам гражданства в период, последующий за распадом СССР, и иных нормативно-правовых актах, регулирующих вопросы гражданства, включая вопросы предоставления лицу статуса беженца и защиты лиц, нуждающихся в убежище.

Анализ международных договоров РФ со странами СНГ в области гражданства позволяет сделать вывод, что они являются примером эффективного способа решения данной проблемы. На этом основании можно говорить о вкладе российской договорной практики в мировой опыт урегулирования проблемы гражданства в контексте правопреемства.

Юридический анализ Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. (далее – Закон о гражданстве 1991 г.) позволил автору прийти к выводу, что в нем в достаточной мере были

соблюдены основные общепринятые международно-правовые принципы и нормы, касающиеся вопросов гражданства в связи с правопреемством государств: все постоянно проживающие на территории Российской Федерации бывшие советские граждане автоматически приобрели российское гражданство. Российский закон зарекомендовал себя эффективным в плане сокращения безгражданства. Права, закрепленные Законом о гражданстве 1991 г., были намного шире тех, что предусмотрены Европейской конвенцией о гражданстве 1997 г.

Однако в Законе 1991 г. содержался ряд положений, носящих временный характер и исчерпавших свое действие к концу 2000 г. Кроме того, некоторые положения (срок натурализации, основания для отклонения заявлений о приобретении гражданства РФ и др.) требовали изменений в целях национальной безопасности государства. В этой связи был разработан и 31 мая 2002 г. принят новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», вступивший в силу с 1 июля 2002 г. (далее – Закон о гражданстве 2002 г.).

Во *втором параграфе* подробно исследуются действующее законодательство РФ о гражданстве и международные договоры в контексте правопреемства государств.

Рассматривая Закон о гражданстве 2002 г. в контексте правопреемства, следует отметить, что он осложнил процедуру получения гражданства бывшими гражданами СССР, переехавшими на постоянное место жительства в Россию из государств СНГ в период до января 2001 г. и не использовавших возможность оформления российского гражданства в порядке регистрации. Кроме того, новый Закон о гражданстве противоречил ряду международных договоров, заключенных между РФ и другими государствами – участниками СНГ, ратифицированных Россией и вступивших в силу. По этим причинам Закон о гражданстве 2002 г. подвергся справедливой критике.

В связи с этим был разработан и 17 октября 2003 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», вступивший в силу по истечении одного месяца после дня его официального опубликования (дата официального опубликования этого закона – 14 ноября 2003 г.)¹¹ Он уточнил ряд ранее действовавших норм в контексте требований Конституции РФ, ряда

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ст. 4447.

федеральных законов, решений Конституционного Суда РФ; кроме того, были учтены практика применения этого Закона, а также предложения ряда государственных органов, полномочия которых затрагивают вопросы гражданства. Серьезным фактором, повлиявшим на принятие новой редакции Закона, явились многочисленные обращения во властные структуры лиц, проживающих как в России, так и за рубежом, с просьбой внести изменения, которые позволили бы упростить процедуру предоставления российского гражданства для тех, кто проживал ранее на территории СССР и являлся гражданином СССР.¹²

Самые существенные изменения внесены в ст.14, предусматривающую упрощенный порядок приема в гражданство РФ, без соблюдения условий о сроке проживания в России. По сути, она получила новую редакцию, значительно расширив круг лиц, на которые она распространяется.

Изменения и дополнения в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» внесены также Федеральным законом от 2 ноября 2004 г.

Сравнительный анализ позволил диссертанту сделать вывод, что в целом изменения, внесенные в Закон 2002 г. относительно условий приема в гражданство РФ, соответствуют Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. и практике европейских государств.

Автор диссертации уделяет внимание проблеме нелегальной миграции в контексте правопреемства и исследует положительный опыт решения этой проблемы на примере Соглашения о реадмиссии, подписанного между правительством Российской Федерации и правительством Литовской Республики 12 мая 2003 г. и ратифицированного Федеральным законом от 4 июля 2003 г.,¹³ которое с учетом международно-правовых принципов и рекомендаций определяет процедуру приема и возвращения нелегальных мигрантов из России и Литвы, а также лиц из третьих стран.

Анализ правовых норм о гражданстве РФ в связи с правопреемством позволяет автору диссертации сделать вывод, что проблемы гражданства в связи с правопреемством государств на данный момент для большинства россиян решены, т.к. они стали

¹² Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И.Тиунова. – М.: НОРМА, 2005. С.267 – 268.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст.2714.

гражданами Российской Федерации. С момента правопреемства на территории РФ действуют нормы о гражданстве, некоторые из них изменены уже несколько раз – одни по мере утраты своей актуальности, другие – в целях лучшего правового регулирования определенных вопросов, возникших в связи с правопреемством государств.

По мнению автора диссертации, проблема соотечественников, которые желают переселиться из стран СНГ в Россию, в полном объеме может быть решена нормами дополнительного закона о репатриации.

В **заключении** работы подведены итоги и отражены основные выводы диссертационного исследования.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

1. Правовое регулирование миграционного процесса в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 4. Часть 1. – Казань: Центр инновационных технологий, 2003. С. 33 – 51.
2. Правовое регулирование вопросов гражданства и миграции в Российской Федерации и права человека // Материалы Межвузовской научно-практической конференции «Правовые проблемы миграции в современном мире», проведенной в г. Москве Российским университетом дружбы народов 10 апреля 2003 года – М., 2003.
3. Вопросы гражданства в связи с правопреемством государств и права человека // Труды научно-практической конференции «Наука–2003» аспирантов и студентов, проведенной в Казанском государственном университете 24 апреля 2003 года. – Казань: Изд-во КГУ, 2003. С. 6 – 13.
4. Комиссия международного права ООН о гражданстве в связи с правопреемством государств: некоторые правовые аспекты // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 5. Часть 1. – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. С. 16 – 27.
5. Международно-правовые принципы регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством государств // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Выпуск 6. – Казань: Центр инновационных технологий, 2005.

